

Europe

Représentation et représentativité syndicales au niveau européen. Quelques éléments

Maurice BRAUD

En un peu plus de cinquante ans d'histoire, les Communautés puis l'Union européennes ont reconnu au mouvement syndical une place qui a varié.

Pour leur part, les organisations syndicales de chacun des Etats aujourd'hui membres de l'Union européenne ont cherché la voie leur permettant de passer d'un internationalisme syndical à vocation mondiale ou universelle à l'échelle plus restreinte du continent européen.

C'est ce double mouvement, de reconnaissance institutionnelle d'une part, d'organisation interne pour affirmer sa représentativité d'autre part, que nous souhaitons mettre en évidence.

Un syndicalisme national dans les institutions européennes naissantes

Dès l'origine de la première Communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), le fait syndical a été pris en compte par ses promoteurs, en particulier Jean Monnet.

La mise en place, dans le cadre du Traité de Paris (1951), parallèlement aux autres institutions de la Communauté, d'un Comité consultatif, composé de re-

présentants des employeurs et des travailleurs, témoigne de ce souci. Le Conseil des ministres (en fait sur proposition des gouvernements des Etats membres) désigne les organisations représentatives entre lesquelles il répartit les sièges à pourvoir. Il s'agit alors d'organisations nationales.

La reconnaissance syndicale au sein de cette première Communauté allait bien au-delà de la mise en place de ce seul comité. Deux ou trois syndicalistes participèrent aux différents collèges de la Haute Autorité. Le syndicaliste (et socialiste) belge Paul Finet en fut même le Président. En outre furent installées, dans le courant des années 50, de commissions paritaires pour l'harmonisation des conditions de travail (une pour le charbon, une pour l'acier).

Cette reconnaissance syndicale, par les instigateurs du Traité mais aussi par les autorités gouvernementales nationales, tient également aux secteurs concernés. Dans certains pays européens, en France et en Italie particulièrement, le mouvement syndical est divisé, avec notamment des organisations syndicales puissantes liées au mouvement communiste international et opposées au projet

EUROPE

de la CECA. Il s'agit donc, dans les mines et la métallurgie, secteurs d'activité traditionnellement fortement syndiqués, de s'assurer le concours des organisations qui le souhaitent afin d'éviter tout blocage dans ces secteurs.

Enfin, nous sommes alors cinq ou six ans après la fin de la Seconde guerre mondiale, la fraternité née entre jeunes responsables politiques (certains d'ailleurs issus eux-mêmes du syndicalisme), syndicalistes et autres dans les mouvements de résistance, en France et dans les pays du BENELUX particulièrement, a aussi contribué à rapprocher et à améliorer la connaissance et la reconnaissance réciproques.

La période suivante, qui s'ouvre avec les Traités de 1957, est de ce point de vue sensiblement moins favorable au mouvement syndical. Comme l'ont remarqué certains auteurs¹, les organisations syndicales disposent, pour les deux nouvelles Communautés (EURATOM et CEE), d'un modeste Comité économique et social, créé tardivement (il n'existe pas dans le projet SPAAK) et ne disposant alors ni du droit d'initiative, ni de la liberté de publication, ni du droit de se réunir librement.

Ce Comité économique et social est composé de membres nommés par le Conseil sur une liste dressée par chaque Etat membre, en tenant compte de « la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale »².

Le changement de contexte politique et géopolitique a, de ce point de vue, des conséquences funestes pour la reconnaissance institutionnelle du mouvement syn-

dical. Contrairement à la période précédente, la reconnaissance institutionnelle des organisations syndicales n'apparaît plus, pour les gouvernements et les responsables communautaires, aussi nécessaire et impérieuse. Et symboliquement, rares seront les anciens syndicalistes à devenir commissaires (membres de la Commission) de la CEE comme aujourd'hui de l'Union.

Dans le cas de la CECA comme dans celui de la CEE de la fin des années 50 cependant, il est intéressant de noter que les institutions européennes ne sont pas habilitées à juger de la représentativité syndicale. Celle-ci relève des Etats. Les gouvernements nationaux proposent la nomination de personnalités ou de représentants d'organisations syndicales dont la représentativité est établie au niveau national. Ils les avancent, au sein du collège du Conseil, à leurs partenaires des autres Etats nationaux membres qui se livrent simultanément au même exercice.

La dynamique de l'intégration économique de la zone ouest-européenne a nécessité la mise en place d'autres instances consultatives à objet spécifique, au sein desquelles employeurs et syndicalistes sont entendus. Les plus anciennes de ces instances sont souvent interprofessionnelles, les comités sectoriels verront le jour surtout à partir des années 80.

Pour la plupart des comités consultatifs interprofessionnels des années 60 à 70, le mode de désignation renvoie toujours à une représentativité nationale des acteurs, pour les employeurs comme pour les travailleurs : sécurité sociale des travailleurs migrants (1959), FSE (1960), libre circulation des travailleurs (1961),

1. Corinne Gobin, *L'Europe syndicale. Entre désir et réalité. Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du XXI^e siècle*, Editions Labor, Bruxelles 1997.

2. Articles 193 à 198 du Traité CEE (articles 257 à 262 de la version consolidée du Traité CE).

formation professionnelle (1963), hygiène, sécurité et santé sur le lieu de travail (1974). Le Comité permanent de l'emploi (CPE), créé en 1970, est aussi constitué sur cette base.

Naissance d'un mouvement syndical européen

Les premières pierres de la CEE à peine posées, les organisations syndicales nationales tentèrent de s'organiser à cette échelle comme le firent à la même époque les organisations patronales¹. Elles ne le firent pas dans l'unité, mais en fonction de leurs grandes options idéologiques et doctrinales. Les organisations syndicales membres de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) de chacun des six Etats de la CEE créèrent ainsi une structure de coordination légère entre elles, le Secrétariat syndical européen (SSE), en janvier 1958. Deux mois plus tard, les syndicats chrétiens de la même zone géographique créèrent une structure analogue, l'Organisation européenne de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (OE-CISC).

En avril 1969, le SSE prend l'appellation de Confédération européenne des syndicats libres (CESL), puis simplement Confédération européenne des syndicats (CES) avec l'ouverture aux organisations syndicales membres de la CISL d'Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE/EFTA) en 1973.

L'OE-CISC pour sa part, avec le changement d'appellation de la CISC en Confédération mondiale du travail (CMT), était devenue OE-CMT en 1968.

Le rapprochement entre l'OE-CMT et la CES aboutit en 1974 à l'entrée au sein

de la CES des organisations syndicales nationales membres de l'OE-CMT.

L'organisation à l'échelle européenne de structures syndicales spécifiques répond à des dynamiques internes au mouvement syndical, à partir de l'instant où les institutions européennes naissantes semblent aux organisations syndicales nationales un niveau potentiel d'interventions syndicales. De leurs côtés, les gouvernements des Etats membres attachés au développement du projet européen en cours, mais aussi les institutions européennes elles-mêmes (en particulier la Commission, unifiée à la fin des années 60), soutiennent les initiatives des courants syndicaux qui, globalement favorables au projet européen et à son renforcement, se structurent à ce niveau. Ce soutien se manifeste tant pour les organisations sectorielles que pour l'interprofessionnel.

Les organisations syndicales européennes sectorielles, dont les bases logistiques sont souvent issues des secrétariats européens des Secrétariats professionnels internationaux (SPI) concernés, à la représentativité internationale déjà bien établie, siégeant dans les différentes instances internationales du système des Nations-Unies, obtinrent ainsi une place dans les comités consultatifs sectoriels qui se mirent en place dans le courant des années 80, en liaison – plus ou moins étroite et aisée – avec leurs organisations affiliées nationales.

Changement de nature

La relance européenne des années 1984-1985, entre présidences française et italienne, l'arrivée à la tête de la Commission des Communautés européennes de

1. L'UNICE a été créée en 1958.

EUROPE

Jacques Delors et le lancement de « l'Objectif 92 » supposent, pour les gouvernements promoteurs de cette relance comme pour la Commission re-dynamisée, une association plus étroite et plus efficace des acteurs sociaux et une affirmation de leur dimension européenne. C'est le début en 1984, du « Dialogue social européen », formalisé dans le texte des Traités par le nouvel article 118B du Traité CE introduit par l'Acte unique européen (1987).

De fait, mais non de droit, la Commission des Communautés européennes reconnaît alors trois acteurs principaux à ce dialogue : la Confédération européenne des syndicats (CES) côté syndical, et l'UNICE (secteur privé) et le CEEP (secteur public) côté patronal, ces trois organisations se reconnaissant mutuellement.

Au-delà du Marché unique, la perspective d'Union économique et monétaire qui se précise dans le cadre de la conférence intergouvernementale qui travaille à la réforme des Traités incite ces trois organisations à conclure le 31 octobre 1991 un accord entre elles, sous la pression bienveillante de la Commission. Cet accord, repris *in extenso* (articles 3 et 4) dans l'Accord sur la politique sociale (APS) entre les Etats membres de la Communauté (Royaume-Uni excepté), inclus dans le Protocole (n°14) sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht (1992) ¹, précise les modalités de la

consultation des acteurs sociaux et les conditions de négociation collective au niveau européen. Suivant ce texte, un accord entre partenaires sociaux au niveau européen est mis en œuvre soit « suivant des procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres », soit par une décision du Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission. L'adoption par onze des douze chefs d'Etat ou de gouvernement de cet accord est, pour les acteurs sociaux qui en sont à l'origine, et particulièrement pour la CES, une victoire incontestable. Elle pose, dans le domaine social, la CES et les deux organisations patronales au cœur du dispositif décisionnel européen. Par contre-coup, il s'agit d'un relatif « affaiblissement du Conseil » ², voire la consécration de « la prééminence du rôle des partenaires sociaux par rapport à celui d'autres instances communautaires et notamment le Parlement européen » ³.

Cette position nouvelle n'a pas été sans susciter alors des critiques. Pour parler à ces dernières, peu de temps après l'entrée en application du Traité de Maastricht, la Commission a publié une Communication sur la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale et de l'APS ⁴. Dans ce document, la Commission définit trois critères de représentativité des organisations susceptibles d'être consultées suivant la procédure définie à l'article 3 de l'APS ⁵ :

1. L'APS a finalement été inclus, via le Traité d'Amsterdam, dans le Traité CE aux articles 137 à 144.
2. Henri Nallet, *Les partenaires sociaux européens face au Conseil*, Rapport d'information n°489, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée nationale 1997.
3. Jeanine Goetschy, « L'Europe sociale à la croisée des chemins : choix, incertitudes et atavismes de l'accord social de Maastricht », *Sociologie du travail*, n°2/93, pp.147-162.
4. Commission des Communautés européennes, *Communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale*, COM(93)600, Bruxelles le 14 décembre 1993.
5. Aujourd'hui article 138 du traité CE.

- « être interprofessionnelles, sectorielles ou catégorielles et être organisées au niveau européen ;

- être composées d'organisations elles-mêmes reconnues comme faisant partie intégrante des structures des partenaires sociaux des Etats membres et être, dans la mesure du possible, représentatives dans tous les Etats membres ;

- disposer de structures adéquates leur permettant de participer de manière efficace au processus de consultation. »

A partir de ces critères, la Commission a lancé une *Etude sur la représentativité des partenaires sociaux* dans les Etats membres, pour établir celles des partenaires sociaux européens. Les principaux résultats de cette étude sont annexés à la communication COM(93)600.

Pour la négociation collective, l'étude constate que dans la plupart des pays le système de base est la reconnaissance mutuelle, pour le reste (représentation auprès d'organismes consultatifs,...) une grande variété de procédures est observable, avec parfois des critères quantitatifs plus ou moins explicites, mais surtout des critères qualitatifs dont l'importance est au moins aussi décisive. L'existence dans presque tous les Etats membres d'au moins un organe de consultation de type « conseil économique et social » permet de vérifier qu'en règle générale, pour les organisations syndicales, les organisations nationales membres de la CES occupent la majorité des sièges attribués aux forces syndicales.

Cette étude consacre en conséquence la Confédération européenne des syndicats (CES) comme la « fédération générale syndicale interprofessionnelle la plus représentative » dans l'Union européenne. Elle met en cause en revanche la représentativité de la Confédération européenne des syndicats indépendants

(CESI), créée en 1990 par des syndicats autonomes (initialement de fonctionnaires allemands principalement).

Parmi les organisations syndicales « très représentatives de catégories particulières de travailleurs », en particulier pour la catégorie des cadres et des personnels de direction, elle mentionne la Confédération européenne des cadres (CEC) créée en 1989, mais elle indique que la structure de la CES pour ces travailleurs, Eurocadres, est au moins aussi représentative.

Enfin, dans les secteurs, les comités syndicaux ou fédérations européennes affiliés à la CES se révèlent, la plupart du temps, largement représentatifs.

La CES et la quête éperdue d'une représentativité accrue

La consécration que représente pour la CES l'Accord sur la politique sociale est le résultat d'une stratégie poursuivie avec ténacité depuis le début des années 1970, au grand dam parfois de telle ou telle de ses composantes.

Dès 1974, la volonté de fusionner dans la même organisation européenne les organisations syndicales nationales plutôt laïques et socialisantes de la CES avec les syndicats chrétiens d'Europe de la CMT n'a pas été unanime.

Cette démarche unitaire s'est néanmoins accélérée à la fin des années 80. Le secrétariat de la CES, conscient des étapes à venir de la construction européenne (UEM, élargissement), souhaitait pouvoir s'imposer par une représentativité incontestable. Mais l'écroulement des régimes d'Europe centrale et orientale et partant, du mouvement communiste international lié à ces régimes, allait en donner le rythme. Un double mouvement, concomitant, permit d'une part d'ouvrir la CES

EUROPE

aux organisations syndicales d'Europe centrale et orientale, via tout d'abord un forum spécifique dès 1991, puis à part entière, et d'autre part d'amorcer l'entrée des organisations syndicales d'Europe du Sud naguère plus ou moins proches des partis communistes. Entreront ainsi successivement les Commissions ouvrières espagnoles, la CGTP portugaise et enfin la CGT française en 1999.

Cet élargissement de la représentativité de la CES par « croissance externe » a en outre été complété par une volonté d'élargir aussi cette représentativité en interne, via des structures spécifiques en direction de certaines catégories de salariés. Les congrès statutaires de la CES des années 90 (Luxembourg 1991, Bruxelles 1995, Helsinki 1999) marquent bien ces étapes : articulation plus étroites entre la CES et les Comités syndicaux de branche et les fédérations européennes sectorielles, développement des structures « jeunes » et « femmes » de la confédération, création d'une organisation spécifique pour les retraités et pensionnés (FERPA)¹ coordonnée à la CES, création de Comités syndicaux interrégionaux (CSI) dans les zones frontalières en particulier pour une meilleure assistance et prise en charge des travailleurs transfrontaliers², enfin le soutien aux salariés des groupes transnationaux à travers le soutien aux CE européens. Tous ces efforts répondent à un objectif stratégique poursuivi inlassablement : faire de la CES l'acteur syndical « incontournable » du « système européen des relations indus-

trielles » qu'elle appelle de ses vœux (Helsinki 1999)³.

Enfin, la CES a cherché au cours des années 90, via des partenariats spécifiques, à élargir encore son audience et sa représentativité.

Eurocadres, organisation créée par la CES pour les salariés de l'encadrement et de direction et la Confédération européenne des cadres (CEC) créée en 1989, ont fait le choix d'élargir leur représentativité chacune dans le cadre d'un partenariat, signé en 1999, qui leur assure pour cette catégorie de salariés une représentativité quasi générale.

Face à la montée de la société civile et des ONG, la CES a aussi adopté une pratique originale. Il y a en effet entre le mouvement syndical traditionnel et ces plus récents acteurs de la vie civique et sociale beaucoup d'incompréhension pour ne pas dire de méfiance : les syndicats voyant dans les ONG des concurrents potentiels, certains parmi ces derniers ne manquant pas en retour de rêver de supplanter les premiers, devenus selon eux trop archaïques.

Plutôt que d'ignorer ces nouveaux acteurs, la CES a développé une politique de partenariat avec certains d'entre eux, à travers deux réseaux d'ONG et d'associations particulièrement, la Plate-forme des ONG européennes du secteur social et le Forum permanent de la société civile.

Il ne s'agit pas d'un partenariat tous azimuts, il est de fait limité à certains sujets particuliers, de caractère plus civique ou institutionnel que strictement social. Au cours des dernières années, cette coo-

1. Daniel Mignot, « La Confédération européenne des syndicats organise les retraités », *Chronique internationale*, 23, juillet 1993.

2. « Les Comités syndicaux inter-régionaux », *Chronique internationale*, 4, mai 1990.

3. Maurice Braud, « Agenda 2000 chargé pour la Confédération européenne des syndicats », *Chronique internationale de l'IRES*, 63, mars 2000.

pération a concerné principalement la réforme institutionnelle de l'Union, au cours de la CIG de 1996 par exemple, et le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lancé officiellement au Conseil européen de Cologne (1999).

Vers un « système européen des relations industrielles » ?

Juridiquement mise en cause sans toutefois être niable¹, la représentativité des trois acteurs sociaux européens (CEEP, CES et UNICE) au cœur du dispositif de l'Union a été réaffirmée par la Commission européenne au cours des dernières années, avec le rappel des trois critères de la communication de 1993 et le respect de l'autonomie et de la reconnaissance mutuelle pour l'étape, postérieure à la consultation, de la négociation². La Commission a en outre commandé une nouvelle enquête sur la représentativité des acteurs sociaux européens³. Comme l'enquête précédente, le rapport de 1999 réaffirme la représentativité de la CES⁴, toutes les organisations nationales interprofessionnelles de la CES pouvant en outre être considérées comme partenaires sociaux de la négociation collective.

Ce succès de la CES, si l'on s'en tient au seul indicateur de la représentativité, n'est pourtant pas sans ombres. Sa mesure demeure en effet partielle et indicative tant qu'il n'y aura pas de cadre commun au sein de l'Union européenne

pour l'information et la consultation des travailleurs qui permette un vrai travail comparatif par pays et par secteur. Nous sommes toutefois dans un processus d'union où l'harmonisation des structures de représentation des acteurs sociaux dans les Etats membres n'est aucunement à l'ordre du jour. Si tant est qu'une telle harmonisation soit souhaitable, l'échec du dialogue entre partenaires sociaux européens et la mise en sommeil du projet de directive sur le seul principe d'un cadre légal dans tous les pays de l'Union sur l'information et la consultation des travailleurs donnent une idée du rapport de force en ce domaine tant entre les acteurs sociaux qu'entre les Etats.

Au-delà de la seule représentativité, la question plus essentielle est de mesurer l'intérêt, pour les travailleurs européens, de disposer d'une organisation dont plus grand monde ne s'avise de contester la représentativité sans que pour autant ils jouissent de la reconnaissance formelle, dans le texte des traités européens, du droit d'association et d'action syndicales, notamment du droit de grève. Comment concevoir sans cela un « système européen de relations industrielles » ?

Le dernier état du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne présenté par le Praesidium de la Convention comporte désormais la reconnaissance de ces droits, y compris le droit de grève. Toutefois, le statut de cette charta ne sera fixé que lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000, son

1. Marie-Ange Moreau, « Sur la représentativité des partenaires sociaux européens », *Droit social* n°1, janvier 1999, pp.53-63.
 2. Commission européenne, *Communication de la Commission concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire*, COM(96)448, Bruxelles le 18 septembre 1996 ;
 3. Institut des sciences du travail/Université catholique de Louvain, *Rapport sur la représentativité des organisations européennes de partenaires sociaux* 1^è partie, septembre 1999.
 4. *ibid.*, p.50.

EUROPE

caractère juridiquement contraignant demeurant incertain.

Aussi la stratégie de la CES, cette quête jamais assouvie de représentativité toujours plus large, a-t-elle un caractère un peu pathétique tant qu'elle ne parvient pas à imposer le caractère incontestable et légal du fait syndical européen.

Plus fondamentalement, pour l'analyse politique, cela fait apparaître momentanément mais clairement les limites de cette stratégie globale de la CES. Plus

large est la représentativité, moins grande est l'homogénéité et la combativité.

On retrouve là la grande alternative stratégique du mouvement ouvrier et du syndicalisme depuis la révolution industrielle : soit l'organisation unitaire et de masse qui veille à la représentation du salariat dans toutes ses composantes au risque de perdre en homogénéité, soit le syndicalisme révolutionnaire ou d'action directe, certes moins nombreux, mais plus déterminé et combatif.